

TAR di Catania: Ordinanza contingibile ed urgente e responsabilità del proprietario di un'area

L'art. 192 del TUA, dopo aver posto il divieto di abbandono e deposito di rifiuti sui fondi, stabilisce che della condotta vietata risponde – in solido con l'autore materiale, anche – il proprietario dell'area, o il titolare di diritto reale o personale di godimento, al quale l'azione sia addebitabile a titolo di dolo o colpa

Il coefficiente della colpa, sotto il profilo della violazione dei doveri di efficace protezione e custodia del bene, è individuato anche nell'ipotesi in cui il proprietario abbia ommesso di adottare gli accorgimenti necessari affinché nessuno potesse introdursi nel fondo ed esercitarvi l'attività vietata dalla norma.

Qualora non sia stata né accertata, né tantomeno dimostrata la sussistenza dell'elemento psicologico (ossia almeno la colpa), in difetto – quindi – di accertato concorso con il terzo autore dell'illecito di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna sua responsabilità per la bonifica da effettuare, per cui è illegittima l'ordinanza di bonifica emessa unicamente sul rilievo dell'appartenenza del bene interessato.

(Nel caso in esame, l'accertamento della condotta asseritamente colposa della ricorrente non è stato assolutamente eseguito dall'amministrazione resistente: nel provvedimento impugnato, infatti, l'addebito di responsabilità è stato effettuato non per la violazione di un obbligo di custodia, ma in base al riscontro della mera titolarità dominicale del fondo.

Nel caso in esame, l'individuazione del titolo di imputazione della società ricorrente risulta essere fatta dalla difesa dell'ente convenuto, in sede processuale, e non dalla PA procedente, che invece avrebbe dovuto preventivamente accertare, in contraddittorio, l'esistenza di un presupposto fondamentale richiesto dalla legge ai fini della qualificazione della condotta, e per il conseguente esercizio del potere repressivo/ripristinatore contemplato dalla disposizione normativa applicata).

N. 03235/2011 REG.PROV.COLL.

N. 02712/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2712 del 2010, proposto da:

Rete Ferroviaria Italiana Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Michele Ali', con domicilio eletto presso avv. Michele Ali', in Catania, via Crociferi, 60;

contro

Comune di Valguarnera Caropepe, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Meli, con domicilio eletto presso avv. Mauro Meli, in Catania, Corso delle Province 12;

Provincia di Enna, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 23 del 15/7/2010, con la quale il Sindaco del Comune di Valguarnera ha ordinato a RFI S.p.A. ed alla Provincia Regionale di Enna di provvedere, nel termine di giorni 30 dalla notifica, alla rimozione e smaltimento rifiuti abbandonati su aree di rispettiva competenza, e precisamente, quanto a RFI, "lungo il relitto della linea ferrata dismessa adiacente la strada provinciale S.P. n. 4 al Km. 7,000 di Contrada Conigliera";

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Valguarnera Caropepe;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2011 il dott. Francesco Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ordinanza contingibile ed urgente n. 23 del 15.07.2010, adottata ai sensi dell'art. 50, co. 5, del T.U.E.L., il Sindaco del Comune di Valguarnera ha ordinato a Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (d'ora in poi, RFI s.p.a.) ed alla Provincia Regionale di Enna di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati da soggetti ignoti su aree di rispettiva competenza e precisamente, per quanto concerne RFI s.p.a., "lungo il relitto della linea ferrata dimessa adiacente la strada provinciale SP n. 4, al Km 7,000 di Contrada Conigliera".

Avverso tale provvedimento la RFI s.p.a. è insorta col ricorso in epigrafe, ritualmente proposto, col quale denuncia:

1.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 192 D. Lgs. 156/2006 – difetto dei presupposti e di adeguata istruttoria – eccesso di potere per travisamento dei fatti – pretermissione di fatti rappresentati nel procedimento amministrativo – mancata applicazione dell'art. 10, lett. b, L. 241/90 in combinato con l'art. 192, co. 3, D. Lgs. 152/2006 – difetto di motivazione;

Deduce che il Comune non avrebbe accertato l'elemento soggettivo (dolo o colpa) necessario ex lege per imputare la responsabilità al soggetto proprietario dell'area in cui terzi hanno depositato rifiuti; e che inoltre il Comune non avrebbe valutato le osservazioni rassegnate dalla ricorrente in sede di contraddittorio procedimentale;

2.- Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. art. 192 D. Lgs. 152/2006 in combinato disposto con l'art. 160 L.R. 25/1993 – omessa applicazione della circolare A.R.T.A. del 29.07.2008;

Si eccepisce che la responsabilità per la rimozione dei rifiuti compete, nella circostanza, in via esclusiva alla Provincia in virtù dell'art. 160 della L.R. 25/1993 e della Circolare Assessoriale T.A. del 29.07.2008.

Con ordinanza n. 1447/10 questa Sezione ha accolto la domanda di sospensione cautelare degli atti impugnati, ritenendo ad un primo esame fondato il primo motivo di ricorso.

Successivamente, si è costituito il Comune di Valguarnera, che ha chiesto il rigetto del gravame sulla base delle argomentazioni che verranno descritte nella parte in diritto.

In vista dell'udienza pubblica del 3 novembre 2011 le parti hanno depositato memorie di replica, ed all'udienza la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

La questione posta col ricorso in epigrafe – meglio descritta nella parte in fatto – attiene alla valutazione della legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente adottata dal Sindaco per intimare ai soggetti proprietari di aree la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti ivi abbandonati da terzi rimasti ignoti.

Il ricorso appare fondato in base alle censure che di seguito si esaminano.

1.- Col primo motivo, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 192 del D. Lgs. 156/2006 in quanto l'addebito di responsabilità – con i conseguenti obblighi di rimozione dei rifiuti e rimessione in pristino – a carico del proprietario dell'area sarebbe avvenuto a titolo "oggettivo", senza la previa individuazione del necessario coefficiente psicologico (dolo o colpa), ed in definitiva in contrasto col richiamato articolo di legge, che richiede l'imputabilità "soggettiva" della condotta.

In secondo luogo, viene anche censurata la mancata considerazione e valutazione delle deduzioni difensive che la ricorrente aveva articolato in sede di confronto procedimentale.

La difesa del Comune resistente controdeduce sul primo punto affermando che il titolo di responsabilità che giustifica l'adozione del provvedimento amministrativo andrebbe individuato nella condotta omissiva del proprietario, concretizzatasi nella mancata adozione di qualsiasi misura e/o cautela (recinzione, manutenzione, ecc.) idonea secondo l'ordinaria diligenza ad evitare che terzi potessero realizzare sul fondo la condotta vietata (id est, l'abbandono di rifiuti).

La violazione dei doveri di protezione e custodia del fondo – conclude l'amministrazione resistente - integrerebbe quell'atteggiamento colposo che la legge richiede quale presupposto per l'avvio di misure repressive e ripristinatorie.

La censura è fondata.

Va premesso che l'art. 192 del D. Lgs. 156/2006, dopo aver posto il divieto di abbandono e deposito di rifiuti sui fondi, stabilisce che della condotta vietata risponde – in solido con l'autore materiale, anche – il proprietario dell'area, o il titolare di diritto reale o personale di godimento, al quale l'azione sia addebitabile a titolo di dolo o colpa (in questo senso v. Cons. Stato, V, 807/2008; Cons. Stato, IV, 84/2010; Tar Firenze 663/2009; Tar Catanzaro 1118/2009). La giurisprudenza individua poi il coefficiente della colpa, sotto il profilo della violazione dei doveri di efficace protezione e custodia del bene, anche nella ipotesi in cui il proprietario abbia ommesso di adottare gli accorgimenti necessari affinché nessuno potesse

introdursi nel fondo ed esercitarvi l'attività vietata dalla norma (cfr. Cass., SS.UU., 4472/2009).

Sebbene il Collegio conosca – e condivide – la citata giurisprudenza, ispirata dall'intento di massimizzare la tutela ambientale, non può non essere rilevato il fatto che – nel caso in esame – l'accertamento della condotta asseritamente colposa della ricorrente non sia stato assolutamente eseguito dall'amministrazione resistente. Nel provvedimento impugnato, infatti, l'addebito di responsabilità viene effettuato, non per la violazione di un obbligo di custodia (profilo che non risulta affatto indagato o chiarito dalla PA), ma in base al riscontro della mera titolarità dominicale del fondo. Si legge, infatti, nell'atto impugnato che "gli autori della violazione sono ignoti, mentre la proprietà dell'area è ascrivibile (...) alla Rete Ferroviaria Italiana per il relitto della linea ferrata dimessa adiacente la Strada Provinciale S.P. n. 4 al Km 7,000".

L'illegittimità di siffatto corto-circuito interpretativo è già stata, in precedenza, evidenziata dalla giurisprudenza che ha precisato "qualora non sia stata né accertata, né tantomeno dimostrata la sussistenza dell'elemento psicologico (ossia almeno la colpa), in difetto quindi di accertato concorso con il terzo autore dell'illecito di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna sua responsabilità per la bonifica da effettuare, per cui è illegittima l'ordinanza di bonifica emessa unicamente sul rilievo dell'appartenenza del bene interessato" (Tar Catanzaro, 1118/2009; negli stessi termini, Tar Firenze 1524/2010).

Peraltro, la ricerca di un necessario criterio di imputazione della responsabilità in capo al proprietario del fondo, che vada al di là della mera titolarità giuridica del bene, risulta perfettamente in linea col principio di derivazione comunitaria secondo cui "chi inquina paga", espresso nell'art. 191, par. 2 del Trattato UE, indubbiamente recepito anche nel D. Lgs. 156/2006 (così, Tar Catania 1254/2007).

In conclusione, nel caso in esame, l'individuazione del titolo di imputazione della società ricorrente risulta essere fatta dalla difesa dell'ente convenuto, in sede processuale, e non dalla PA procedente, che invece avrebbe dovuto preventivamente accertare, in contraddittorio, l'esistenza di un presupposto fondamentale richiesto dalla legge ai fini della qualificazione della condotta, e per il conseguente esercizio del potere repressivo/ripristinatorio contemplato dalla disposizione normativa applicata. La giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza sez. V, n. 4073/2010) ha precisato, infatti, che la responsabilità dei proprietari del terreno deve essere " (...) a loro imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai preposti al controllo".

In altri termini, al di là delle unilaterali affermazioni della difesa del Comune, non risulta essere stato accertato in sede amministrativa, ed in contraddittorio, se la ricorrente avesse adottato o meno misure protettive atte ad impedire l'invasione del terreno e l'abbandono di rifiuti.

Per quanto esposto, dunque, la fondatezza del motivo in esame determinerebbe, già di per sé, l'accoglimento del ricorso.

Per completezza, tuttavia, il Collegio procede anche nell'esame della seconda censura sollevata in ricorso, con la quale si deduce la violazione dell'art. 192 del D. Lgs. 156/2006 in combinato con l'art. 160 della L.R. 25/93.

Quest'ultima disposizione - rubricata "Attività delle Province regionali in materia di smaltimento dei rifiuti solidi"- stabilisce che "Le Province regionali svolgono obbligatoriamente l'attività di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani e di rifiuti speciali, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f), della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, nelle parti di territorio esterno ai perimetri dei centri abitati".

Sostiene la ricorrente che, nel caso di specie, ed in forza della richiamata norma, la Provincia di Enna avrebbe dovuto essere individuata quale soggetto esclusivo responsabile della bonifica del terreno, posto che l'area in questione ricade certamente al di fuori del perimetro del centro abitato. La soluzione prospettata, inoltre, sarebbe avallata dalla giurisprudenza amministrativa (C.G.A. n. 874/2006) e dalla circolare dell'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente n. 1 del 29.07.2008, in base alla quale - se non è stato individuato l'autore dell'abbandono, e non è possibile attribuire la responsabilità in capo al proprietario del terreno - rimane operativa la previsione dell'art. 160 della L.R. 25/93, che pone a carico dell'ente Provincia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti medesimi.

La censura appare fondata alla luce anche della giurisprudenza del giudice d'appello (sentenza C.G.A. n. 874/2006) in base alla quale "Da tale normativa, pertanto, si ricava che in ogni caso e a prescindere dall'accertamento di eventuali soggetti responsabili di abbandono di rifiuti "al di fuori dai centri abitati", o, che è lo stesso, "nelle parti di territorio esterno ai perimetri dei centri abitati", la responsabilità della raccolta di detti rifiuti solidi urbani e rifiuti speciali è della Provincia regionale. Quest'ultima di conseguenza è obbligata ad esercitare una oculata sorveglianza del proprio territorio ai fini suddetti e nulla vieta che alla stessa il Comune possa segnalare casi di abbandono di rifiuti per sollecitarne la rimozione."

La correttezza della tesi di parte ricorrente, agganciata a dati normativi difficilmente controvertibili e di piana interpretazione, risulta peraltro confermata dalla stessa difesa dell'ente convento, che conclude il controricorso sostenendo che la responsabilità esclusiva

della Provincia sussisterebbe solo nelle ipotesi in cui non siano identificati gli autori, ed il soggetto proprietario non sia imputabile; ossia, proprio nelle condizioni che connotano il caso oggi in esame.

In conclusione, il ricorso merita accoglimento, ma la peculiarità della situazione esaminata consiglia la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto annulla in parte qua l'impugnato provvedimento.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Biagio Campanella, Presidente

Salvatore Schillaci, Consigliere

Francesco Bruno, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/12/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

